

Claudio Moraga Klenner*
Universidad de Chile
Santiago, Chile
cmoraga@eml.cl

Política de asilo y refugio de la Unión Europea: ¿La protección internacional como un “golpe de suerte”?**

Asylum and refugee policy of the European Union: international protection as a “windfall”?

Resumen

El trabajo explica la Política de asilo y refugio de la Unión Europea, describiendo sus elementos e instrumentos normativos más importantes. Luego, analiza las dificultades experimentadas en la implementación de esa política al interior de los estados miembros, utilizando para ello informes de organismos internacionales, así como hechos que derivan de casos resueltos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Corte Europea de Derechos Humanos. Como conclusión, entre otras, se aprecia un comportamiento abiertamente divergente entre los distintos países miembros de la Unión Europea, causado principal pero no exclusivamente por las capacidades y recursos con que cuentan cada uno de ellos.

* Abogado.
Profesor Asociado
de Derecho
Administrativo,
Facultad de
Derecho de la
Universidad de
Chile.

Palabras clave

Asilo y refugio – Unión Europea – teoría y práctica.

Abstract

The paper explains the refugee policy of the European Union, describing its elements and most important policy instruments. Then, it describes the difficulties encountered

** Artículo recibido el 13 de abril de 2015 y aceptado para su publicación el 23 de junio de 2015.

in implementing this policy within member states, using reports from international agencies and facts derived from cases decided by the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. In conclusion, among others, may be mentioned an openly divergent behavior between member states of the European Union, caused mainly but not exclusively, because of the level of skills and resources they have each country.

Keywords

Asylum and refuge – European Union – theory and practice

I. Elementos de la política de asilo y refugio de la unión europea.

Desde hace ya 15 años que una política unitaria de asilo y refugio es piedra angular de los objetivos de la Unión Europea. A partir del Acuerdo de Schengen de 1985 y de su convenio de 1990, y tras los atentados terroristas de 9-11, la Unión Europea se orientó a un elevado nivel de control y supervigilancia de sus fronteras, al considerarse ello como parte inherente y necesaria del libre desplazamiento de las personas dentro de los países de la Unión y un elemento esencial de un espacio de libertad, seguridad y derecho.¹

La Unión Europea no tiene una competencia exclusiva y excluyente en materia de asilo y migraciones. Por un lado, el artículo 4 II j) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) otorga una competencia compartida de asilo y migraciones entre la Unión Europea y sus países miembros. Por otra parte, el Principio de Subsidiariedad (artículo 5 III del Tratado de la Unión Europea - TEU) crea un espacio limitado de acción de la Unión. Finalmente, los países miembros han ejercido incesantemente acciones tendentes a conservar sus propias competencias en materia de asilo y migraciones, lo que ha llevado a una transposición e implementación desigual del Derecho de Asilo de la Unión Europea.²

La política de asilo y refugio de la Unión Europea se apoya en el artículo 3 (2) TEU³ y en los artículos 67, 78-80 TFUE (bajo el Título V: El espacio de libertad, seguridad y justicia). Los elementos esenciales de esa política pueden ser enunciados brevemente de la siguiente manera:

¹ Ver consideraciones (2) del Reglamento (UE) Nr. 1168/2011 (DO L. 304 de 22.11.2011).

² bendel, Petra nach Lampedusa: *das neue gemeinsame europäische asylsystem auf dem prüfstand*, en internet bajo: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf>, accesado el 28.11.2014, p. 9.

³ Artículo 3 (2). La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

- Los órganos de la Unión deben garantizar el asilo, bajo observancia de los Derechos Humanos.
- La política de asilo y refugio debe ser concordante con la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, con su Protocolo de 31 de enero de 1967, sobre Estatuto de los Refugiados, y con los demás tratados que se encuentren en relación con ello (por ejemplo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos).
- En la formulación y ejecución de la política europea de asilo y refugio rige el Principio de la Solidaridad y el justo reparto de las responsabilidades entre los países miembros, incluyendo la solidaridad financiera.
- La Unión debe desarrollar una política común que comprenda el asilo, las migraciones y los controles de las fronteras externas de la Unión Europea.
- El objetivo de la política de asilo y refugio es otorgar a toda persona que lo requiera, un adecuado estatus de protección y garantizar una estricta observancia del Principio de No-Devolución (*Non-Refoulement*).
- La política común de la Unión debe concretizarse en medidas idóneas del Parlamento Europeo y del Consejo, a la luz de las materias y ámbitos definidos en los artículos 78 y 79 TFUE.

Artículo 78

1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del Principio de No Devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.
2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:
 - a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
 - b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;
 - c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;

- d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
 - e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;
 - f) normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;
 - g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.
3. Si uno o varios estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Artículo 79

1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.
2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:
- a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
 - b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás estados miembros;
 - c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;
 - d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.
3. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los estados miembros.
4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los estados

miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros.

5. El presente artículo no afectará el derecho de los estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

II. Bases jurídicas de la política europea de asilo y refugio.

La política europea de asilo y refugio se realiza a través de diversos programas e instrumentos, todos los cuales poseen estándares mínimos que obligan a los países miembros.⁴ Esos instrumentos jurídicos de la Unión se encuentran alineados con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en especial, con sus artículos 1, 4, 7, 18, 19, 24 y 47.

En la reunión especial del Consejo Europeo, de 15 y 16 de octubre de 1999, se acordó intentar alcanzar un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas (el Programa Tampere). El Programa Tampere declaró los siguientes elementos como piedra basal de esa política común europea: la asociación con los “países de origen” de los asilantes y refugiados, un sistema común europeo de asilo, un trato justo de nacionales de terceros países no miembros de la Unión y el manejo de las corrientes migratorias. Sucesor del Programa Tampere fueron el Programa de La Haya (2005 – 2010) y el Programa de Estocolmo (2010–2014).

Ahora bien, los principales instrumentos jurídicos de la política europea de asilo y refugio se distribuyen en tres distintos ámbitos: regulaciones sobre entrada, sobre permanencia y sobre devolución y expulsión de los nacionales de terceros países no miembros de la Unión. Además, hay ciertos reglamentos de la Unión que deben ser mencionados, teniendo en cuenta que ellos apoyan la política de la Unión desde un punto de vista organizacional y financiero.

En resumen, el instrumentario jurídico consta de los siguientes elementos:

- El Reglamento (EU) Nr. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵ (Reglamento Dublin III). Éste regula qué país de la Unión Europea debe probar una solicitud de asilo o refugio.
- El Reglamento (EU) Nr. 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶ (Reglamento *EURODAC*⁷), que crea un banco de datos con huellas dactilares de asilantes y refugiados y de apátridas que buscan refugio en la Unión Europea.

⁴ Las directivas de la Unión no tocan las facultades de los estados miembros de dictar reglamentaciones más favorables para los asilantes y refugiados, mientras ellas estén en concordancia, además, con esas directivas europeas.

⁵ DO L 180 de 26.6.2013.

⁶ DO L 180 de 29.6.2013.

⁷ Rige a contar del 20.7.2015 (artículo 46).

- La Directiva 2011/95/EU del Parlamento Europeo y del Consejo⁸ (Directiva de Calificación⁹). Ella establece normas sobre la acogida de nacionales de terceros países y apátridas que piden protección internacional.
- La Directiva 2013/33/EU del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁰ (Directiva de Acogida de Asilo¹¹), que regula el trato a las personas que piden protección internacional.
- La Directiva 2013/32/EU del Parlamento Europeo y del Consejo¹² (Directiva que establece el Procedimientos de Asilo¹³). Ella dispone de estándares comunes para el reconociendo o rechazo de protección internacional, con la finalidad de eliminar las diferencias que presentan los estados miembros de la Unión en este aspecto.
- La Directiva 2008/115/EG del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁴, que establece normas y procedimientos comunes para la repatriación de nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en territorio de la Unión Europea.

Instrumentos de tipo organizacional son el Reglamento (EU) Nr. 2007/2004 del Consejo¹⁵, que crea la Agencia Europea para el Trabajo Conjunto Operativo en las Fronteras Externas de los Estados Miembros de la Unión (Reglamento *Frontex*) y el Reglamento (EU) Nr. 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁶, que crea la Oficina Europea de Apoyo a Cuestiones de Asilo (*European Asylum Support Office*, EASO).

Finalmente, son instrumentos financieros de la política europea de asilo, migraciones e integración, el Reglamento (EU) Nr. 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁷, que regula en general los fondos europeos de asilo, migración e integración, y el Reglamento (EU) Nr. 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸, que constituye los fondos de asilo, migración e integración que deben funcionar para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020. Estos fondos están destinados a la materialización, consolidación y desarrollo ulterior del sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, así como a la protección internacional de personas y a la política comunitaria de migraciones.

⁸ DO L 337 de 20.12.2012.

⁹ Esta directiva no rige para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, donde rige la antigua versión del año 2004 (ver considerandos 50 y 15).

¹⁰ DO L 180 de 29.6.2013.

¹¹ Artículo 13 (revisión médica) y 29 (personal y recursos) rigen a partir del 21.7.2015.

¹² DO L 180 de 29.6.2013.

¹³ Artículos 47 (impugnación a través de las autoridades) y 48 (confidencialidad) rigen a partir del 21.7.2015.

¹⁴ DO L 348 de 24.12.2008.

¹⁵ DO L 349 de 25.11.2004. Fue parcialmente modificado por los reglamentos (EU) Nr. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 199, de 31.7.2007) y Nr. 1168/2011 (DO L. 304, de 22.11.2011).

¹⁶ DO L 132 de 29.5.2010.

¹⁷ DO L 150 de 29.5.2014.

¹⁸ DO L 150 de 20.5.2014.

III. La política europea de asilo y refugio se apoya directamente en la jurisprudencia internacional sobre Derechos Humanos

La cuestión del asilo y refugio en Europa está regulada por los derechos nacionales, el Derecho Europeo y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En razón de la base jurídica establecida en los instrumentos de la Unión Europea, y en relación con el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, quedan todos los estados miembros obligados a regular sus actividades y operaciones en materia de asilo y refugio a partir de la Convención de Ginebra sobre Refugiados, de 1951, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Aquí, son dignos de ser mencionados, por su directa vinculación, los estándares internacionales de la dignidad de las personas, la prohibición de la tortura, castigos y tratos inhumanos o degradantes, la libertad, los derechos de los niños, la prohibición de expulsión y de devolución (principio de *non-refoulement*) y los principios de No Discriminación, de Proporcionalidad y el derecho a contar con un remedio judicial eficaz.

Tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como la Corte Europea de Derechos Humanos (ECHR, por sus siglas en inglés) han formulado una muy amplia jurisprudencia en asuntos de asilo y refugio. Con cada infracción del Convenio Europeo de Derechos Humanos, independiente de la nacionalidad o domicilio de la persona afectada, puede ser llamada la ECHR a conocer del caso (artículo 34). En asilo y refugio, a la ECHR le ha correspondido juzgar especialmente infracciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en sus artículos 3 (prohibición de la tortura), 5 (derecho a la libertad y a la seguridad), 8 (derecho al respecto a la vida privada y familiar) y 13 (derecho a un recurso efectivo)¹⁹. Por su parte, el artículo 263 IV TFUE permite a las personas naturales dirigirse al TJUE cuando son directamente afectadas por actuaciones de los órganos o entidades de la Unión Europea o por actos jurídicos o cuerpos de tipo reglamentario. Además, los tribunales nacionales de los países miembros de la Unión siempre pueden acoger a tramitación reclamaciones individuales sobre la validez o interpretación del Derecho de la Unión Europea.²⁰ Las disposiciones más relevantes de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea son el ya mencionado artículo 18, pero también los artículos 19 (protección en caso de devolución, expulsión y extradición) y 47 (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial).

¹⁹ **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte**, Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration 2014, en Internet bajo: <http://fra.europa.eu/de/publication/2013/handbuch-zu-den-europarechtlichen-grundlagen-im-bereich-asyl-grenzen-und-migration>, accesado el 28.11.2014., s. 26.

²⁰ *Ibid.*, p. 22.

IV. La política europea de asilo y refugio, en la práctica.

Los últimos 15 años de política europea de asilo y refugio (1999-2014) reflejan una historia de experimentación, en la que los órganos de la Unión se han esforzado en mejorar constantemente los instrumentos, programas y organizaciones del sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas. La práctica muestra, las muy distintas formas como han reaccionado los países miembros a las exigencias humanitarias de asilantes y refugiados y a la capacidad de que se les garantice una integración efectiva en los países de acogida. El resultado de ello se resume en una muy dificultosa ejecución o concreción de una política común europea en materia de asilo y refugio.

En efecto, a pesar de los esfuerzos de la Unión, la resistencia del sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas está puesta en duda, porque son pocos los países europeos que practican una política activa de acogida de refugiados. El caso paradigmático es Suecia; otros casos dignos de mencionarse son Bélgica y Austria, países que tienen un alto nivel de acogida.²¹ Sin embargo, en el otro extremo, Gran Bretaña ha ido tomando con el tiempo posiciones cada vez menos amistosas con asilantes y refugiados. Con todo, en la Unión está todavía prendida la esperanza de que con los nuevos paquetes de instrumentos jurídicos europeos se pueda modificar esta realidad.

Algunos casos ilustrativos de déficits en la ejecución de una política europea en materia de asilo y refugio se presentan ahora.

1. Asociación con los “países de origen” y “países de tránsito” de los asilantes y refugiados

José Martín y Pérez considera que la política europea de asilo y refugio está orientada prioritariamente a una cuestión de seguridad, que no tiene directa relación con el objetivo de dar protección a perseguidos de terceros países²². Se trata de desmotivar a esos nacionales de terceros países de migrar a una Europa que anuncia que tiene sus fronteras externas clausuradas para ellos.²³ Para alcanzar este objetivo, la promoción de una asociación de los estados miembros de la Unión con los “países de origen” de los

²¹ Thränhardt (2014), p. 177-181-179.

²² Cfr. Martín y Pérez de Nanclares, Jose *Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia*, en Internet bajo: <http://publicaciones.defensa.gob.es/pprevistas/46f2896b-fb63-65ab-9bdd-ff0000451707/index.html#132/>, accesado el 28.11.2014.; Ortega Terol, Juan Miguel. El asilo y el refugio en la Unión Europea: crónica de un amor ausente, en Internet bajo: <http://www.uma.es/investigadores/grupos/incodeum/Archivos/DDHH/El%20asilo%20y%20el%20refugio%20en%20la%20Unión%20Europea.pdf>, accesado el 28.11.2014.

²³ Wihtol de Wenden, Catherine. La política migratoria de la Unión Europea: puentes en vez de muros?, en Internet bajo: www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm-17-es/qm17_eWihtol.pdf, accesado el 28.11.2014.

asilantes y refugiados así como con los “países de tránsito”, les exige crear un amplio concepto migratorio que abarca cuestiones políticas, de derechos humanos, de ayuda para el desarrollo y de cooperación cultural y educacional.²⁴ Subyace aquí la idea de que existe una muy estrecha relación entre las presiones migratorias sur-norte y este-norte con las condiciones sociales, económicas y políticas que existen en las regiones donde se origina la corriente de refugiados.

Esos flujos migratorios no deseados, se estima, también podrían dañar el desarrollo económico y el orden dentro de la propia Unión²⁵, por ejemplo, a través de nuevas redes criminales, la sobreexigencia al sistema de seguridad social o la pérdida de puestos de trabajo para los propios ciudadanos de la Unión Europea. En definitiva, por medio de distintos programas o acuerdos celebrados por países miembros de la Unión con los “países de origen” y los “países de tránsito”, se han desarrollado zonas o áreas de contención²⁶ entre la Unión Europea y estos países, exactamente donde, con la cooperación y actuación de las autoridades de los países que cuentan con dichas zonas, se busca impedir a las personas continuar su viaje hacia el norte.²⁷

La disminución y/o ralentización de la ola migratoria experimentada entre los años 2002 y 2010²⁸ puede ser vista como un éxito de la clase de “asociación” que han practicado algunos países comunitarios, lo que sin embargo podría ser una apreciación errada. La causa se encuentra más bien en la estricta política de refugio que mantiene la Unión Europea y que algunos de sus estados miembros han practicado a través de las “asociaciones”. Pero como desde hace algunos años, diferentes países del norte y centro de África y del Medio Oriente muestran miserables condiciones sociales, económicas y políticas, ha aumentado la presión migratoria hacia Europa, al tiempo que desincentiva la repatriación voluntaria de los refugiados que ya han obtenido protección internacional en ese continente.²⁹ Una situación así puede demostrar dos cosas: primero, la escasa efectividad de los programas de desarrollo y cooperación que han desplegado la Unión y sus estados miembros en regiones vecinas de Europa. Y seguido, que una gestión efectiva de las corrientes migratorias solamente es posible mientras en los “países de origen” y los “países de tránsito” existan normales condiciones de vida.³⁰

²⁴ Ver Programa Tampere Nr. 11. También, Programa Estocolmo Nr. 6.

²⁵ Banse (2007), pp. 179-201 y 179-183.

²⁶ E.gr.: Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Senegal etc. Ver: Bazzaco, Edoardo La Union Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral, en Internet bajo: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/104/UE_%20frente_procesos_migratorios.pdf, accesado el 30.11.2014, p. 58 y s.

²⁷ Banse (2007), p. 185.

²⁸ Ver Eurostat Yearbook 2012, p. 154; UNHCR Global Trends 2013, p. 20.

²⁹ Según datos de UNHCR Global Trends 2013, en los últimos diez años ha disminuido constantemente el número de refugiados que aceptan volver a sus países de origen: en los años 90 del siglo pasado, 14,6 millones de refugiados volvieron a sus lugares de origen, mientras que entre el 2000 y el 2010 lo hicieron solamente 6,5 millones, Pp. 20.

³⁰ Cfr. Conci, Cristian Javier. La Puerta del Sur: Lampedusa y las implicancias de la cuestión Limítrofe en Europa, en Internet bajo: <http://inferenciapolitica.unlar.edu.ar/NUMEROUNO/Arr%C3%ADculo%20Conci.pdf>, accesado el 28.11.2014., Pp. 3. Ver también Baldaccin(2007), Pp. 277-308.

2. Sobre el Estado competente para probar una solicitud de refugio

Desde el año 2003 rige en la Unión Europea la regla de que solamente un Estado miembro es competente para probar una solicitud de asilo. Ese “Estado competente” es, por regla general, el primer Estado al que llega el solicitante desde fuera del territorio de la Unión o el primer Estado donde la persona ha presentado su solicitud de protección internacional.

Bajo un sistema común de asilo y refugio, es lógico pensar que no tiene mayor importancia o significado cuál es en definitiva el “Estado competente”. Sin embargo, averiguaciones han demostrado las grandes diferencias que presentan los miembros de la Unión entre sí, cuando se trata de confrontar el trato que se entrega a los solicitantes, al punto que es posible afirmar que al interior de la Unión no existe un único estándar de protección internacional (por ejemplo, Grecia muestra agudos problemas en sus procedimientos de asilo y en las condiciones de acogida de los refugiados, llegando incluso a casos en que ellos sufren tratos inhumanos o degradantes). Un problema de esta naturaleza no tan sólo ha sido reconocido por la jurisprudencia del TJUE³¹ y del ECHR³², sino que también por los propios Estados miembros de la Unión. En efecto, debido a la insuficiencia de las condiciones de protección internacional, los países miembros de la Unión pararon en el año 2012 y en parte del 2013 la transferencia de refugiados hacia Grecia, no obstante ser este último un “Estado competente”. De igual modo, entre enero de 2011 y enero de 2012, tribunales alemanes en más de 200 casos pararon la transferencia de refugiados hacia Italia. También, Italia ha interrumpido la transferencia de refugiados a Malta y Hungría.³³

La situación fáctica que a modo de ejemplo se ha venido comentando, ha obligado a la Unión a formular nuevas reglas y criterios complementadores. En la actualidad, el artículo 2 (2) del Reglamento *Dublin III* faculta a cualquiera de sus países miembros, no obstante no ser en principio competentes para probar la solicitud de refugio, evitar transferir al solicitante al país miembro que sí es competente, cuando existan causas o razones relevantes para estimar que tanto el procedimiento de asilo como las condiciones de acogimiento del refugiado presentan constantes déficits o debilidades, que significan un riesgo de que el solicitante reciba allí un trato inhumano o degradante, en el sentido que se regula por el artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

³¹ E.gr.: TJUE, sentencia de 21.12.2011, N. S./Secretary of State for the Home Department und M. E. y otros/Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform (Causas acumuladas C-411/10 y C-493/10, Slg. 2011, Nr. al margen 86).

³² E.gr.: ECHR, sentencia de 21.01.2011, M.S.S./Bélgica y Grecia, Nr. 30696/09 y Nr. 263.

³³ European Council on Refugees and Exiles Aida Asylum Information Database, Annual Report 2012/2013, en Internet bajo: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20122013>, accesado el 28.11.2014., p. 21.

3. Inexistencia en los hechos de un trato común entre los miembros de la Unión Europea, en materia de sustanciación del procedimiento de asilo y refugio

Se comenta que para algunos estados miembros de la Unión Europea es fácil hacerse cargo del otorgamiento de visas y de la elaboración de los documentos de permanencia o títulos de permanencia de extranjeros que llegan por motivos de turismo o con contratos de trabajo³⁴, lo que contrasta con las dificultades que se visualizan en esos mismos países al momento de verificar de qué forma y en qué medida han transpuesto las directivas de la Unión referidas al asilo y al refugio de nacionales de terceros países. En efecto, considerando que las directivas confieren a los países miembros de la Unión una gran discrecionalidad llegado el momento de su transposición al derecho nacional, se generan increíbles diferencias en la suerte que corren los asilantes y refugiados en los distintos países europeos, lo que finalmente no hace más que reflejar la fuerte diferenciación que existe al interior de la Unión de cara a cómo se respetan efectivamente la libertad personal y los derechos fundamentales de aquellas personas. Los siguientes ejemplos son dignos de mencionar:

- Grecia, Italia, Hungría y Malta han infringido la prohibición de expulsión y de devolución (*non-refoulement*) (artículos 33 de la Convención de Ginebra sobre Refugiados, de 1951³⁵, y 19 II de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)³⁶. Esta infracción ha sido acreditada (documentada) incluso sobre aguas internacionales.³⁷ Se puede connotar, además, que en algunos países miembros de la Unión, solamente tienen una oficina centralizada a la que deben hacerse llegar todas las solicitudes de personas necesitadas de protección internacional y cuyo lugar de funcionamiento no es fácil de alcanzar por ellos. Adicionalmente, otros estados miembros disponen del encierro inmediato de solicitantes de refugio (e.g. 91% de los refugiados en Bulgaria).³⁸ Estas circunstancias demuestran que entre los países miembros de la Unión no existe un estándar único de acceso y sustanciación de procedimientos de protección internacional, no obstante que el derecho a asilo se encuentra expresamente consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 18).

³⁴ Banse (2007), p. 185.

³⁵ Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement"). Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. (...) 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

³⁶ European Council on Refugees and Exiles Aida Asylum Information Database, Annual Report 2012/2013, en Internet bajo: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20122013>, accesado el 28.11.2014., p. 52 y s.

³⁷ ECHR, sentencia de 23.02.2012, Hirsi Jamaa y otros /Italia [GK], Nr. 27765/09, p. 76 (versión en inglés).

³⁸ European Council on Refugees and Exiles Aida Asylum Information Database, Annual Report 2012/2013, en Internet bajo: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20122013>, accesado el 28.11.2014., p. 54.

- Una audiencia personal con el solicitante de protección internacional no siempre tiene lugar, aun cuando el derecho nacional de los países miembros de la Unión contemple ese trámite. Lo anterior se provoca debido a diversas excepciones legales, por ejemplo, si es que el solicitante no está en condiciones de participar en la audiencia respectiva, o si la solicitud se considera infundada o inadmisibile.³⁹ La nueva directiva que establece el procedimiento de asilo debiera reforzar efectivamente el deber de dar la oportunidad al solicitante para participar durante el procedimiento respectivo, de momento que ahora se le garantiza esa “audiencia personal” –artículo 14 (1)–; misma en la que se deberá considerar la capacidad de la persona para poder explicar o dar a conocer las circunstancias personales y generales que rodean o fundan su solicitud, así como su origen cultural, sexo y orientación sexual y, en general, el estado de necesidad en que se encuentra y que le motiva a pedir protección internacional (artículo 15 (3) a). También, se dispone que la audiencia debe ser dirigida por una persona del mismo sexo del solicitante (artículo 15 (3) b), entre otra medidas.
- Aun cuando las causales para restringir la libertad de movimiento de un refugiado están establecidas en la directiva que establece el procedimiento de asilo –artículo 8 (3)– y que esa restricción debe ser dispuesta en el menor plazo posible –artículo 9 (1)–, permanece siendo ésta, en algunos países de la Unión, un instrumento que busca desincentivar o derechamente impedir el ingreso de personas que requieren protección internacional a sus territorios. La práctica demuestra que restricciones de libertad duran entre 21 días (e.g. Irlanda) y 18 meses (e.g. Bélgica, Holanda, Italia, Grecia, Alemania). Además, en Bélgica, Alemania, Grecia, Hungría y Holanda, los solicitantes de asilo son retenidos en las fronteras. En tanto, menores de edad que viajan solos son detenidos en Austria, Bulgaria, Alemania, Francia, Grecia, Malta, Polonia y Gran Bretaña.⁴⁰ En procedimientos de expulsión son detenidas personas fundado en causales que no están legalmente establecidas⁴¹, o en casos en que no se está en presencia de una expulsión inminente⁴²; o se les priva de libertad aun cuando existe razonablemente la alternativa de aplicar al afectado una medida menos invasiva en sus derechos⁴³, o es detenida la persona bajo circunstancias en que las autoridades nacionales sorprendentemente no se esfuerzan por ejecutar rápida y oportunamente las decisiones ya tomadas que disponen la expulsión del afectado⁴⁴.
- Durante el curso del procedimiento de protección internacional oscila el tiempo en que se tiene prohibido al interesado trabajar entre 3 meses (e.g. Austria) y 12

³⁹ *Ibid.*, p. 57 y s.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 78.

⁴¹ E.gr.: ECHR, sentencia de 20.12.2011, Yoh-Ekale Mwanje/Bélgica, Nr. 10486/10.

⁴² E.gr.: ECHR, sentencia de 08.10.2009, Mikolenko/Estonia, Nr. 10664/05. TJUE, sentencia de 30.11.2009, Kadzoev (C-357/09, Slg. 2009, I-11189, Nr. al margen 65 y 66).

⁴³ E.gr.: TJUE, Sentencia de 28.04.2011, El Dridi, (C-61/11, Nr. al margen 29-62). ECHR, sentencia de 02.10.2008, Rusu/Austria, Nr. 34082/02, Nr. al margen 58.

⁴⁴ E.gr.: ECHR, sentencia de 25.01.2005, Singh/República Checa, Nr. 60538/00.

meses (e.g. Bulgaria, Alemania⁴⁵, Gran Bretaña, Francia, Hungría, etc.).⁴⁶ Grecia no tiene reglas aplicables a este caso, de modo que el acceso al mercado laboral de los refugiados es una cuestión absolutamente discrecional de las autoridades. A su vez en Irlanda rige una prohibición absoluta de trabajo para los refugiados. La actual directiva establece un plazo máximo de espera de los refugiados para acceder al mercado del trabajo de 9 meses, en caso que la autoridad respectiva no se haya pronunciado todavía y en una primera instancia en el procedimiento de protección internacional –artículo 15 (1)–.

- Algunos estados miembros de la Unión Europea conceden alojamiento a los refugiados, que puede ser catalogado como degradante (e.gr.: Grecia⁴⁷). Por lo mismo, la nueva directiva que establece el procedimiento de asilo ha dispuesto que los estados miembros deben garantizar "una subsistencia adecuada" de los solicitantes de refugio. Se echa en menos, sin embargo, que no se haya precisado qué significa "subsistencia adecuada" –artículo 17 (2)–.⁴⁸

4. Inexistencia de algunas consecuencias comunes o igualitarias en el acogimiento de los refugiados

El sistema de asilo que pretende establecer la Unión Europea sobre el territorio de sus estados miembros debiera, por lógica, lograr dar un nivel de protección comparable en cualquiera de esos países. La práctica demuestra, sin embargo, que el objetivo de un sistema comunitario de refugio está muy lejos de ser alcanzado: casos similares de asilantes y refugiados son tratados de modo desigual, lo que genera resultados diversos entre los distintos países miembros de la Unión.⁴⁹ Los desequilibrios o descompensaciones en el sistema de asilo en los distintos países de la Unión Europea pueden ser juzgados cualitativa y cuantitativamente: hasta fines de 2014, los países con más refugiados –en términos relativos, es decir, considerando la población total de cada país– eran Suecia y Noruega, mientras que los menos recargados eran los países del sur

⁴⁵ En un discurso dado en Roma el 10 de noviembre de 2014, en la "Fundamental Rights and Migration to the EU Conference 2014" de la Agencia de la Unión Europea sobre Derechos Fundamentales, la Ministra de Estado alemana, Aydan Özoğuz, afirmó que el Gobierno Federal alemán había tomado la decisión de dar acceso al mercado formal a los refugiados, transcurrido un plazo de 3 meses de estadía en su territorio. En Internet bajo: www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Asyl-Fluechtlinge/2014-11-10-rede-ozoguz-eu-grundrechteagentur-deutsch.html, accesado el 28.11.2014.

⁴⁶ *European Council on Refugees and Exiles* Aida Asylum Information Database, Annual Report 2012/2013, en Internet bajo: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20122013>, accesado el 28.11.2014., p. 88.

⁴⁷ Bendel, Petra Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, en Internet bajo: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf>, accesado el 28.11.2014, p. 32. También, ECHR, sentencia de 21.01.2011, M.S.S./Bélgica y Grecia, Nr. 30696/09, Nr. 263.

⁴⁸ Bendel, Petra Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, en Internet bajo: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf>, accesado el 28.11.2014, p. 33.

⁴⁹ El Programa Estocolmo Nr. 6.2.

de Europa: España, Italia y Grecia⁵⁰, es decir, los que están más cercanos a los lugares donde se producen tragedias de refugiados ahogados intentando cruzar desde el norte de África (ver cuadro N° 1 en apéndice).

Los hallazgos se prueban con las siguientes estadísticas: en 2012, el nivel promedio de protección internacional otorgado en Europa, es decir, de decisiones administrativas que acogieron las solicitudes intentadas por los asilantes y refugiados, en primera instancia, llegaron a 28,2%. Pero, en Grecia fue de sólo 0,9%, en Luxemburgo de 2,5% y en Chipre de 7,9%. Adicionalmente, las estadísticas muestran grandes divergencias acerca de la protección internacional que reciben refugiados con igual nacionalidad.⁵¹ En el caso de los afganos, la tasa de protección alcanzó en 2012 a 6,8% en Grecia, siendo que ella fue de 70,8 en Finlandia. En el caso de los sirios, los números son todavía más dramáticos: en 2012, Grecia recibió 275 solicitudes de protección internacional, en circunstancias que dentro de su territorio había 8.000 emigrantes sirios detenidos por ingreso ilegal.⁵² (ver cuadros N° 2 y 3 en apéndice).

A pesar del establecimiento de un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, no todos los países de la Unión han hecho avances reales que promuevan un reparto igualitario de refugiados.⁵³ Para poder resolver esta cuestión, la ACNUR ha propuesto que el número de solicitudes de asilo y refugio se distribuya entre todos los países miembros, tomando en cuenta su desarrollo económico y población total. Una opinión distinta tienen *Angenendt, Engler y Schneider*, quienes piensan que se debe establecer un modelo que valore cuatro distintos factores aplicables a cada uno de los países miembros (ver cuadro N° 5 en apéndice): el porcentaje que representa cada país en el Producto Interno Bruto de la Unión Europea, su población, su extensión territorial y su nivel de cesantía. Con estos factores se tendrían que establecer, anualmente, cuotas mínimas de acogimiento de refugiados en cada país miembro de la Unión. El modelo serviría, además, para compensar la posición final en que quedan los países miembros, sea de superávit o déficit de acogimientos de asilo y refugio.⁵⁴ Para hacer esta propuesta más atractiva, se podría permitir a cada país miembro disponer de una parte de la cuota total para ser cumplida preferentemente con refugiados que tengan un cierto perfil laboral o profesional de interés para el estado receptor. También como alternativa, los autores proponen que se cree un fondo solidario europeo que colabore al financiamiento de los costos de alojamiento y acogimiento de los refugiados. Así, al inicio de cada año debieran pagar los países de la Unión Europea una cantidad al fondo, considerando la cuota de asilantes y refugiados que se le ha asignado, y al finalizar el

⁵⁰ Thränhardt (2014), p. 177 y s.

⁵¹ Ibid., p. 178.

⁵² European Council on Refugees and Exiles Aida Asylum Information Database, Annual Report 2012/2013, en Internet bajo: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20122013>, accesado el 28.11.2014., p. 15, 16, 18.

⁵³ Vgl. Angenendt, Steffen et al. Europäische Flüchtlingspolitik, en Internet bajo: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf, accesado el 28.11.2014., p. 2.

⁵⁴ Ibid., p. 5 y s.

año se deberá repartir el fondo teniendo en cuenta la forma como efectivamente las cuotas nacionales hubieren sido cumplidas o no.⁵⁵

5. A modo de comentarios finales

La cuestión del asilo y refugio no es solamente un problema de Europa y de otros países desarrollados. El cuadro N° 4 del apéndice muestra que se trata de un problema global que afecta también, y sobremanera, a los países del tercer mundo (estos último acogen a más del 80% de todos los refugiados que se encuentran bajo protección de la ACNUR)⁵⁶.

En el caso particular de la Unión Europea, el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales garantiza en términos explícitos el derecho a asilo de toda persona necesitada de protección internacional, en los términos que se consagran en la Convención de Ginebra sobre Refugiados, de 1951, en su Protocolo de 1967, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante esta base normativa, la Unión Europea ha sido incapaz hasta el momento de alcanzar una aplicación integral y uniforme de su política de asilo y refugio al interior de todos los estados miembros.

En la actual situación internacional en Europa del Este, el Norte y Centro de África y del Medio Oriente, es una exigencia de la Unión Europea demostrar su rol de conductor político haciendo coherente su política y sistema de asilo y refugio con las experiencias que hacen sus países miembros. El TJEU y el ECHR han desarrollado una vasta e importante jurisprudencia de protección de refugiados. Lamentablemente, no es posible materializar una política –como es el caso de la del asilo y refugio– únicamente a través de sentencias judiciales. No menos importante resulta ser el desconocimiento general acerca de todos los demás casos de trato injusto o denigrante que se da a solicitantes de refugio, pero que no llegan al conocimiento de los tribunales nacionales ni de las cortes internacionales.

Se discute si es políticamente viable que Europa disponga como medida provisoria el reconocimiento general de protección internacional para grupos de nacionales de terceros países, que objetivamente lo requieren⁵⁷ (e.gr.: sirios, iraquíes, libios), otorgándoles también una autorización general para trabajar o practicar su oficio o empresa. Ese tipo de medidas debieran ser apoyadas con la provisión especial de recursos europeos para agilizar los procedimientos administrativos que deben decidir sobre la suerte de los solicitantes de asilo y refugio. Con ello, se busca dar a conocer a los solicitantes, con la mayor rapidez posible, quiénes pueden quedarse en Europa

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 6 y s.

⁵⁶ European Council on Refugees and Exiles, *Aida Asylum Information Database, Annual Report 2012/2013*, en Internet bajo: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20122013>, accesado el 28.11.2014., p. 12. También, UNHCR *Global Trends 2013*, p. 2.

⁵⁷ Cfr. Thränhardt (2014), Pp. 179.

y quiénes, al no cumplir con las condiciones para recibir protección internacional, deben dejar su territorio⁵⁸. Se estima que a través de medidas de esta clase es posible alcanzar objetivos de corto, mediano y largo plazo, que redunden en el beneficio de todas las partes involucradas, tales como:

- Se dejaría de poner en cuestión la política europea sobre asilo y refugio, debido a déficits de recursos en diversos países miembros u otras debilidades sistémicas, que pueden generar riesgo de trato indigno o degradante para los nacionales de terceros países que buscan protección internacional.
- Las futuras transferencias de dinero de personas que cuentan con protección internacional hacia sus países de origen pueden dejar las condiciones económicas y sociales que allí existen.
- La "criminalidad fronteriza"⁵⁹ se verá disminuida.
- Adicionalmente, debiera otorgarse la posibilidad a toda persona que reciba protección internacional de recibir educación y capacitación técnica o profesional, de manera que a través de su actividad laboral o comercial colabore con el desarrollo económico de su país de acogida.⁶⁰ Recordamos que una política de migración educacional fue ejercitada por Europa en favor de Latinoamérica durante las décadas de los '70 y '80 del siglo pasado (período de las dictaduras militares).
- Finalmente, una parte de los refugiados deben ser integrados en las sociedades de los países de acogida, otorgándosele la nacionalidad a quienes lo soliciten y cumplan las condiciones exigidas, de manera que se transformen en ciudadanos titulares de los mismos derechos de los demás ciudadanos. Debido al envejecimiento de la población europea⁶¹, se estima que en 20 ó 30 años más, los niños de los actuales refugiados no tan sólo deberán sostener financieramente los sistemas sociales de los países miembros de la Unión, sino que su actividad económica será lo que impedirá la estagnación en Europa⁶².

⁵⁸ Ulbig, Markus Schnelle Asylverfahren sind eine Frage der Humanität, en Internet bajo: <http://www.cdu-sachsen.de/inhalte/2/aktuelles/45539/ulbig-schnelle-asylverfahren-sind-eine-frage-der-humanitaet-/index.html>, accesado el 28.11.2014.

⁵⁹ Banse (2007), p. 183.

⁶⁰ El Banco Mundial estima que mayores flujos migratorios fortalecen el crecimiento económico global. Citado por: National Intelligence Council, Global Trends 2030: Alternatives Worlds, en Internet bajo: http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf, accesado el 29.11.2014, p. 25.

⁶¹ Ver Eurostat Yearbook 2012, p. 107, 111 y ss.

⁶² Global Trends 2030: Alternatives Worlds, p. 25.

IV. Apéndice

Cuadro N° 1

Carga de refugiados en Europa

Estado	Asilo cada 10.000 habitantes (2012)
Noruega (no miembro UE)	10,6
Suecia	9,6
Suiza (no miembro UE)	5,5
Bélgica	5,4
Austria	5,3
Holanda	3,4
Dinamarca	3,1
Alemania	2,1
Italia	1,4
Francia	1,3
Gran Bretaña	1,2
Polonia	0,1
España	0,1
Grecia	0,1

Fuente: Thränhardt, ZAR 2014 y representación propia.

Cuadro N° 2

Estado-UE	Tasa de protección con decisiones positivas en primera instancia (2012)	Tasa de protección con decisiones positivas en segunda instancia (2012)
Grecia	0,9	32,2
Luxemburgo	2,5	0,6
Chipre	7,9	3,0
Francia	14,4	15,7
Promedio UE	28,2	19,1
Dinamarca	36,2	27,5
Finlandia	50,4	84,6
Italia	61,7	64,0
Malta	90,1	5,0

Fuente: Eurostat newsrelease STAT 13/96 2013, AIDA Asylum Information Database 2013 y representación propia.

Cuadro N° 3

Estado	Tasa de protección de afganos (2012)	Tasa de protección de sirios (2012)
Italia	93,7	93,0
Finlandia	70,8	87,9
Suecia	60,5	91,5
Bélgica	59,1	94,4
Alemania	40,2	96,3
Gran Bretaña	32,3	79,9
Dinamarca	27,6	85,5
Grecia	6,8	0,0

Fuente: AIDA Asylum Information Database 2013 y representación propia.

Cuadro N° 4

Regiones	Fines de 2013 / Total de refugiados
África Central y Grandes Lagos	516.000
Este de África	2.038.900
Sur de África	135.500
Oeste de África	242.300
Total Africa (excluyendo Norte de África)	2.932.700

Regiones	Fines de 2013 / Total de refugiados
América	806.000
Asia y Pacífico	3.547.900
Europa	1.786.500
Medio Oriente y Norte de África	2.630.700
Total	11.702.900

Fuente: UNHCR Global Trends 2013 y representación propia.

Cuadro N° 5

Modelo multifactorial para determinación de cuotas de acogida de refugiados

Factor	Indicador	Efecto	Ponderación
Economía	Producto Interno Bruto en promedio de los últimos 5 años	Proporcional; mientras más alto el PIB de un país en el total del PIB de la UE, más alto el factor	40%
Población	Población total en promedio de los últimos 5 años	Proporcional; mientras mayor la población dentro del total de población de la UE, más alto el factor	40%
Superficie	Tamaño del territorio en km ²	Proporcional; mientras más superficie en comparación con la superficie total de los países de la UE, más alto el factor	10%
Nivel de cesantía	Cuota de cesantía (promedio anual) de los últimos 5 años	Indirectamente proporcional; mientras más alta la tasa de cesantía, menor es el factor	10%

Fuente: *Angenendt, Steffen et al.* Europäische Flüchtlingspolitik.

V. Referencias bibliográficas

- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration 2014, im Internet unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2013/handbuch-zu-den-europarechtlichen-grundlagen-im-bereich-asyl-grenzen-und-migration>.
- Angenendt, Steffen et al: Europäische Flüchtlingspolitik, im Internet unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf.
- BALDACCINI, Anneliese (2007): "The External Dimension of the EU's Asylum and Immigration Policies: Old Concerns and New Approaches" (S. 277-208), en: Anneliese Baldaccini et al. (Hrsg.), *Whose Freedom, Security and Justice?*, Portland.
- BANSE, Christan et al. (2007): "Tödliche Vision Europa. Die grenz-, migrations- und asylpolitischen Komponenten der Europäischen Nachbarschaftspolitik", en: Robert Fischer et al. (Hrsg.) *Die europäische Kommission und die Zukunft der EU*, Deutschland, S. 179-201.
- BAZZACO, Eduardo: La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral, im Internet unter: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/104/UE_%20frente_procesos_migratorios.pdf.
- BENDEL, Petra. Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, im Internet unter: <http://library.fes.de/pdf-files/viso/10415.pdf>.
- CONCI, Cristian Javier. La Puerta del Sur: Lampedusa y las implicancias de la cuestión limítrofe en Europa, im Internet unter: <http://inferenciapolitica.unlar.edu.ar/NUMEROUNO/Art%C3%ADculo%20Conci.pdf>.
- European Council on Refugees and Exiles. Aida Asylum Information Database, Annual Report 2012/2013, im Internet unter: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20122013>.
- Eurostat Yearbook 2012.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia, im Internet unter: <http://publicaciones.defensa.gob.es/pprevistas/46f2896b-fb63-65ab-9bdd-ff0000451707/index.html#/132/>.
- National Intelligence Council. Global Trends 2030: Alternatives Worlds, im Internet unter: http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.
- ORTEGA TEROL, Juan Miguel. El asilo y el refugio en la Union Europea: cronica de un amor ausente, im Internet unter: <http://www.uma.es/investigadores/grupos/incodeum/Archivos/DDHH/El%20asilo%20y%20el%20refugio%20en%20la%20Union%20Europea.pdf>.

ÖZÖĞÜZ, Aydan: Discurso en Roma de fecha 10.11.2014 en la “Fundamental Rights and Migration to the EU Conference 2014”, de la European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). En Internet bajo: www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Asyl-Fluechtlinge/2014-11-10-rede-oezoguz-eu-grundrechteagentur-deutsch.html.

THRÄNHARDT, Dietrich (2014): “Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?”; en: ZAR.

ULBIG, Markus: Schnelle Asylverfahren sind eine Frage der Humanität, im Internet unter: <http://www.cdu-sachsen.de/inhalte/2/aktuelles/45539/ulbig-schnelle-asylverfahren-sind-eine-frage-der-humanitaet-/index.html>.

UNHCR Global Trends 2013.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine: La política migratoria de la Unión Europea: puentes en vez de muros?, im Internet unter: www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm-17-es/qm17_eWithol.pdf.

- Normas citadas

Acuerdo y Convenio de Schengen.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 1, 4, 7, 18, 19, 24 y 47).

Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, con su Protocolo de 31 de enero de 1967, sobre Estatuto de los Refugiados (artículo 33).

Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 3, 5, 8, 13 y 34).

Directiva 2011/95/EU (DO L 337, de 20.12.2012).

Directiva 2013/33/EU (DO L 180, de 29.6.2013).

Directiva 2013/32/EU (DO L 180, de 29.6.2013).

Directiva 2008/115/EG (DO L 348, de 24.12.2008).

Programa Tampere (2000-2005), de octubre de 1999.

Programa de La Haya (2005 – 2010) (DO C 198,12.8.2005).

Programa de Estocolmo (2010 bis 2014) (DO C 115,4.5.2010).

Reglamento (EU) Nr. 604/2013 (DO L 180, de 26.6.2013).

Reglamento (EU) Nr. 603/2013 (DO L 180, de 29.6.2013).

Reglamento (EU) Nr. 2007/2004 (DO L 349, de 25.11.2004).

Reglamento (EU) Nr. 439/2010 (DO L 132, de 29.5.2010).

Reglamento (EU) Nr. 514/2014 (DO L 150, de 29.5.2014).

Reglamento (EU) Nr. 516/2014 (DO L 150, de 20.5.2014).

Reglamento (UE) Nr. 1168/2011 (DO L. 304 de 22.11.2011).

Reglamento (EU) Nr. 863/2007 (DO L 199, de 31.7.2007).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 4 II j), 67, 78, 79, 80 y 263 IV) (DO de 30.3.2010).

Tratado de la Unión Europea (artículos 3 II y 5 III) (DO, de 30.3.2010).

- Jurisprudencia citada

ECHR, sentencia de 21.01.2011, M.S.S./Bélgica y Grecia, Nr. 30696/09, Nr. 263.

ECHR, sentencia de 23.02.2012, Hirsi Jamaa y otros/Italia [GK], Nr. 27765/09, p. 76 (versión en inglés).

ECHR, sentencia de 20.12.2011, Yoh-Ekale Mwanje/Bélgica, Nr. 10486/10.

ECHR, sentencia de 08.10.2009, Mikolenko/Estonia, Nr. 10664/05.

ECHR, sentencia de 02.10.2008, Rusu/Austria, Nr. 34082/02, Nr. al margen 58.

ECHR, sentencia de 25.01.2005, Singh/República Checa, Nr. 60538/00.

TJUE, sentencia de 21.12.2011, N. S./Secretary of State for the Home Department and M. E. y otros/Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform (causas acumuladas C-411/10 y C-493/10, Slg. 2011, Nr. al margen 86).

TJUE, sentencia de 30.11.2009, Kadzoev (C-357/09, Slg. 2009, I-11189, Nr. al margen 65 y 66).

TJUE, Sentencia de 28.04.2011, *El Dridi* (C-61/11, Nr. al margen 29-62).